NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.09.2016
P/16/065

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli*

P/16/065 – Eliminacja niskiej emisji[1] z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach

*Kontrolerzy*

Mariusz Klimontowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/45/2016 z dnia 19 maja 2016 r.,

Aleksander Górniak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/38/2016 z dnia 16 maja 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

*Jednostka kontrolowana*

Urząd Miejski w Bielsku-Białej, Plac Ratuszowy 1, 43-300 Bielsko – Biała, Regon: 000515661[2]

*Kierownik jednostki kontrolowanej*

Jacek Krywult, Prezydent Miasta Bielska-Białej.

[Dowód: akta kontroli str. 5]

# II. Ocena kontrolowanej działalności

**Ocena ogólna**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[3] Prezydent Miasta Bielska-Białej oraz pracownicy Urzędu podejmowali skuteczne działania na rzecz ograniczania niskiej emisji, co przyczyniło się do poprawy jakości powietrza w Mieście. Jednak mimo zmniejszenia stężenia substancji szkodliwych związanych z niską emisją, pomiary przeprowadzanie na terenie Miasta wskazują, że średnioroczne stężenia niektórych substancji szkodliwych oraz liczba dni z przekroczeniem dopuszczalnego stężenia pyłów wciąż przekraczają normatywne wartości.

W sporządzonych dokumentach programowych[4] dotyczących ochrony środowiska zdefiniowano niezbędne działania mające na celu osiągnięcie normatywnych stężeń substancji szkodliwych związanych z niską emisją, a ww. dokumenty były spójne z wojewódzkim programem ochrony powietrza.

W wyniku działań podjętych przez Miasto, polegających m.in. na dofinansowaniu inwestycji związanych z wymianą systemu ogrzewania w zabudowie jednorodzinnej, zlikwidowano 300 starych niskosprawnych kotłów na paliwa stałe, co przyniosło efekt ekologiczny w postaci ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, takich jak pył zawieszony (12,64 Mg) oraz benzo(a)piren (4,1 kg).

---

[1] Niska emisja jest to emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń.

[2] Zwany dalej „Miastem", „Urzędem" lub „Gminą".

[3] Zwana dalej „NIK". Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

[4] w tym m.in. Program ochrony środowiska miasta Bielska-Białej, Kompleksowy program ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczania niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych, Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, Strategia rozwoju Bielska-Białej do 2020 roku.

Urząd podejmował również działania edukacyjno-informacyjne, w zakresie ograniczenia niskiej emisji, które były bezpośrednio związane z programem dofinansowania wymiany kotłów węglowych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na prowadzeniu przez pracowników Urzędu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza bez stosownego upoważnienia.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego

## 1. Stan powietrza w Bielsku-Białej w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie, nadzór i kontrola prac związanych z ochroną środowiska oraz monitoring powietrza należało do zadań Wydziału Ochrony Środowiska, w ramach którego zadania związane z ochroną powietrza, m.in. „nadzór nad funkcjonowaniem miejskiego monitoringu zanieczyszczeń powietrza" oraz „umieszczanie komunikatów o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza na stronie internetowej Urzędu Miejskiego", zostały powierzone jednemu z pracowników WOŚ.

[Dowód: akta kontroli, str. 631, 650-653]

Głównymi źródłami informacji o zanieczyszczeniu powietrza były dane WIOŚ oraz informacje własne pozyskane w ramach monitoringu miejskiego (na terenie miasta były rozmieszczone trzy stanowiska pomiarowe[5]). Dane o stężeniach zanieczyszczeń wynikających z pomiarów WIOŚ i monitoringu miejskiego były dostępne na stronie internetowej Urzędu[6].

[Dowód: akta kontroli, str. 630-631, 807]

Pomiary prowadzone przez stację WIOŚ w Bielsku-Białej wykazały nieznaczne zmniejszenie średniorocznych stężeń pyłu PM10[7], które w 2013 r. przekraczało wartość dopuszczalną[8] i wynosiło 41 µg/m$^3$, natomiast w roku 2014 – 38 µg/m$^3$, a w 2015 r - 35 µg/m$^3$. (poniżej poziomu dopuszczalnego). W okresie objętym kontrolą zmniejszała się również częstość przekraczania dobowych stężeń pyłu PM10, która jednak w kolejnych latach znacznie przekraczała dopuszczalny poziom[9]: 83 dni w 2013 r., 74 dni w 2014 r. i 59 w 2015 r. Dane z pomiarów wykazywały również przekroczenia dopuszczalnych stężeń pyłu PM2,5[10]: 34 µg/m$^3$ w 2013 r., 2934 µg/m$^3$ w 2014 r. oraz 2634 µg/m$^3$ w 2015 r. W przypadku benzo(a)pirenu w całym okresie objętym kontrolą pomiary wykazywały stężenie 5 ng/m$^3$ ( dopuszczalne stężenie – 1 ng/m$^3$). Jakość powietrza w mieście, w ocenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach[11], została zaliczona do klasy C[12].

[Dowód: akta kontroli, str. 6, 32-66]

---

[5] Stacje pomiarowe w Bielsku-Białej były zlokalizowane na ul. Kossak-Szczuckiej 19 (pomiar automatyczny), ul. Sterniczej 4 (pomiar manualny) oraz funkcjonująca od 1997 r. miejska stacja monitoringu powietrza przy ul. 3 Maja (pomiar pasywny), której wyniki pomiarów były uwidaczniane na tablicy świetlnej.

[6] Na stronie internetowej http://www.bielsko-biala.pl/ w serwisie informacyjnym w części „Pogoda i jakość powietrza, komunikaty ekologiczne", znajdowała się zakładka „Komunikaty ekologiczne", po otwarciu której uzyskiwano dostęp do linków zawierających informacje z: miejskiej stacji monitoringu powietrza, Śląskiego monitoringu powietrza (w wyniku przekierowania na stronę internetowa WIOŚ w Katowicach http://powietrze.katowice.wios.gov.pl/), prognozy jakości powietrza, przekroczenia progów informowania społeczeństwa i progów alarmowych.

[7] Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031), dopuszczalne stężenie średnioroczne wynosiło 40 µg/m$^3$.

[8] Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1031) dopuszczalne stężenie średnioroczne wynosiło 40 µg/m$^3$.

[9] dopuszczalna częstość przekraczania poziomu dobowego stężenia PM10 (50 µg/m$^3$) w roku kalendarzowym – 35 razy.

[10] norma średnioroczna 25 µg/m$^3$.

[11] Zwanego dalej „WIOŚ".

[12] klasa C - jeżeli stężenia zanieczyszczenia na jej terenie przekraczały poziomy dopuszczalne lub docelowe powiększone o margines tolerancji, w przypadku gdy ten margines jest określony.

Informacje o źródłach niskiej emisji posiadane przez Urząd pochodziły z szacowania ich liczby, przeprowadzonego dwukrotnie na potrzeby „Kompleksowego programu ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych z indywidualnymi kotłami węglowymi”[13].

[Dowód: akta kontroli, str.155-159, 216-243]

Oszacowanie liczby kotłowni opalanych węglem kamiennym polegało na ustaleniu, na podstawie danych[14] Urzędu, liczby obiektów mieszkalnych jednorodzinnych. Następnie ustalono liczbę budynków (obiektów) zasilanych gazem. Liczbę budynków (obiektów) wykorzystujących węgiel kamienny jako paliwo (8.431) określono przez różnicę pomiędzy liczbą obiektów mieszkalnych jednorodzinnych ogółem (12.382), a liczbą obiektów zasilanych gazem (3.951). Ponadto, Biuro Zarządzania Energią UM[15] w 2014 r. dokonało własnego oszacowania palenisk węglowych poprzez wykorzystanie bazy danych zamówień na kubły na popiół z Biura Gospodarki Odpadami Urzędu, w wyniku którego ustalono, m.in. że w mieście było 6.572 kotłowni starego typu[16].

[Dowód: akta kontroli, str. 1-3, 7-34, 285-351]

Dane o stężeniach szkodliwych substancji w powietrzu zostały wykorzystane przez Urząd podczas opracowywania „Programu ochrony środowiska miasta Bielska-Białej”. Zostały one także wykorzystane w przygotowaniu dokumentu ,,Plan gospodarki niskoemisyjnej oraz plan działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP) dla miasta Bielska-Białej" oraz w przygotowaniu projektu dokumentu ,,Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Bielska-Białej", będącego w fazie konsultacji. W tym ostatnim dokumencie wykorzystano także dane o źródłach niskiej emisji.

[Dowód: akta kontroli, str. 631, 638-643]

Ponadto dane o stężeniu szkodliwych substancji w powietrzu były wykorzystywane przez BZE przy opracowaniu w 2014 r. dokumentów na potrzeby złożenia wniosku o dotację z programu KAWKA[17]. BZE przeprowadziło analizę korelacji pomiędzy stężeniami pyłów PM10 a prędkością wiatru i temperaturami zewnętrznymi, sporządzoną na podstawie danych ze stacji pomiarowej na ul. Kossak-Szczuckiej w okresie od 1 października 2014 r. do 31 stycznia 2015 r.[18].

[Dowód: akta kontroli, str. 631, 638-643,1420-1422]

W Bielsku-Białej zrealizowano działania naprawcze, przewidziane w „Programie ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w którym wskazano na występowanie ponadnormatywnych poziomów substancji w powietrzu”[19], wg którego Urząd powinien doprowadzić do ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery w następujących ilościach: PM10-50 Mg (w latach 2010-2015), b(a)P-0,031 Mg (w latach 2010-2015). W wypadku pyłu, efekt ekologiczny przeprowadzonych modernizacji wyniósł 87,16Mg[20], a benzo(a)pirenu-0,032 Mg[21]. Podstawowe cele

---

[13] Zwanego dalej: PONE. Zagadnienia zawarte w „Programie[…]” nie związane z inwentaryzacją źródeł zanieczyszczeń zostały opisane w dalszej części wystąpienia.

[14] wg stanu na 1999 r.

[15] Zwane dalej: BZE

[16] W analizie podano także liczbę: 8514 domów zasilanych węglem, w tym: 2838 domów z układami dwupaliwowymi (kocioł starego typu wraz z gazem) oraz 5676 domów wyłącznie z kotłami węglowymi, w tym 646 kotłowni wymienionych z dotacji w ramach PONE, 468 wymienione „we własnym zakresie” w wieku do 5 lat, 800 nowe inwestycje ( do 5 lat) z kotłem węglowym – oszacowanie).

[17] „KAWKA-Likwidacja niskiej emisji” – Program priorytetowy NFOŚiGW, skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, które planują realizację lub realizują przedsięwzięcia powodujące ograniczenie niskiej emisji.

[18] W analizie zapisano m.in., że; „[…] Przekroczenia normy dobowej stężeń pyłu PM 10 są znacznie bardziej czułe na niską wietrzność niż na intensywność spalania z zastrzeżeniem, że wyniki pomiarów stężeń mogą dać obraz rzeczywistych zmian w środowisku jedynie w dłuższej perspektywie”.

[19] Załącznik do Uchwały Sejmiku województwa śląskiego nr III/52/15/2010 z 16 czerwca 2010 r. zwany dalej: poprzedni POP.

[20] Po korekcie danych dot. PM10 w sprawozdaniu z realizacji poprzedniego POP za 2013 r.- dokonanych w czasie kontroli.

w zakresie ograniczenia emisji ww. zanieczyszczeń, określone w poprzednim POP zostały zrealizowane m.in. poprzez przeprowadzoną w tym okresie, modernizację źródeł zasilania miasta w ciepło.

[Dowód: akta kontroli, str. 634,1410,1428-1434]

Jako bariery w skutecznym obniżeniu stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, będących konsekwencją niskiej emisji, poniżej poziomów określonych przepisami Pełnomocnik Prezydenta Miasta Bielska-Białej ds. Zrównoważonego Rozwoju wskazał m.in.:

– brak norm i uregulowań prawnych rangi ustawowej określających parametry paliw stałych dopuszczonych do detalicznego obrotu handlowego, z jednoczesnym zakazem sprzedaży indywidualnym odbiorcom paliw niskiej jakości (np. tzw. flotów, mułoflotów) ze wskazaniem instrumentów kontrolnych wspierających egzekwowanie wprowadzonych przepisów,
– brak regulacji prawnych określających wymogi dopuszczenia do obrotu handlowego nowych kotłów i urządzeń do spalania paliw stałych z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa w przedziale mocy do 500 kW, np. spełniających minimalną klasę zgodnie z normą PN-EN 303-5:2012, ze wskazaniem instrumentów kontrolnych wspierających egzekwowanie wprowadzonych przepisów,
– udział tła ponadregionalnego w odnotowywanych na terenie miasta stężeniach substancji szkodliwych,
– ukształtowanie terenu ograniczające przewietrzanie miasta,
– warunki atmosferyczne, a w szczególności liczba dni bezwietrznych[22],
– zły stan techniczny starych budynków, powodujący konieczność łączenia zadań modernizacyjnych z remontowymi,
– występowanie zróżnicowanych systemów zasilania ciepłem w jednym budynku wielomieszkaniowym, utrudniające uzyskanie zgody w ramach wspólnoty mieszkaniowej na jednolite działania porządkujące w tym zakresie,
– wysokie koszty budowy nowoczesnych instalacji ogrzewania z wykorzystaniem niskoemisyjnych źródeł ciepła[23] oraz paliw niskoemisyjnych.

[Dowód: akta kontroli, str. 632-634, 826-827]

**2. Dokumenty programowe określające politykę Gminy w zakresie ochrony powietrza przed niską emisją.**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Bielsku-Białej obowiązywały następujące dokumenty programowe i planistyczne o charakterze lokalnym, które zawierały zapisy odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do problematyki zanieczyszczenia powietrza w wyniku niskiej emisji, tj.:

**„Program ochrony środowiska miasta Bielska-Białej”**[24].

Obowiązująca „Aktualizacja programu ochrony środowiska w mieście Bielsku–Białej do roku 2016 z perspektywą na lata 2017–2020” została opracowana[25] jako

[21]Serwis Województwa Śląskiego: Śląski. Pozytywna energia. Tabele sprawozdawcze z realizacji Programów ochrony powietrza 2010 i 2014 /http://śląske.pl/

[22] Informacje roczne WIOŚ.

[23] Według jednostki kontrolowanej koszty te są ponad dwukrotnie wyższe ponieważ koszt zabudowy zwykłego kotła komorowego na paliwo stałe z zasypem ręcznym o mocy 20kW ma się kształtować na poziomie 4 tys. zł, a kotła 5 klasy energetycznej z podajnikiem automatycznym, ma przekraczać kwotę 10 tys. zł

[24] Uchwała Rady Miejskiej (RM) w Bielsku-Białej nr XXVIII/852 z 27 kwietnia 2004 r. wraz aktualizacjami: tj. z „Aktualizacją programu ochrony środowiska miasta Bielska Białej do roku 2012 z perspektywą do roku 2016 r.” uchwała RM nr V/62/2011 z 8 marca 2011 r. oraz „Aktualizacją programu ochrony środowiska w mieście Bielsku-Białej do roku 2016 z perspektywą na lata 2017-2020” uchwała RM w Bielsku-Białej nr XXXIX/920/2014 z 17 listopada 2014 r. – zwany dalej Programem ochrony środowiska.

[25] POŚdla Bielska-Białej opracowany przez LEMTECH Konsulting sp. z o. o. z Krakowa na podstawie umowy (nr OS-EK.604.1.2013.AA z dnia 11 kwietnia 2013 r.)

realizacja obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[26]. Głównym celem tego opracowania była realizacja polityki ekologicznej państwa realizowanej m.in. przez powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniające cele ekologiczne, priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do ich osiągnięcia. Aktualizację programu opracowano w odniesieniu do stanu środowiska oraz stanu infrastruktury ochrony środowiska na dzień 31 grudnia 2012 r., z uwzględnieniem dostępnych danych na rok 2013. „Program (...)" powstał w oparciu o materiały planistyczne i strategiczne miasta Bielska–Białej. Zawarta w nim identyfikacja problemów związanych z ochroną powietrza atmosferycznego, była zbieżna z ocenami zawartymi w „Rocznych ocenach jakości powietrza w województwie śląskim"[27] sporządzanych przez WIOŚ.

[Dowód: akta kontroli, str.32-66, 1280-1320]

W „Programie (...)" problem zanieczyszczenia powietrza został ujęty w hierarchii problemów środowiskowych i został zaliczony do priorytetu I, tj. do problemów najważniejszych i najpilniejszych do rozwiązania. W opracowaniu określone zostały cele i kierunki ochrony środowiska do 2020 r., w tym m.in. w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego. Planowany koszt realizacji w latach 2010-2020 zadań związanych z ograniczeniem niskiej emisji poprzez realizację PONE określono na 47.800 tys. zł, który miał być pokryty ze środków własnych oraz środków UE.

[Dowód: akta kontroli, str.68-69,72-76, 82-99,1280-1320]

„**Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy**"[28].

W dniu 24 października 2006 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej uchwaliła „Plan zaopatrzenia (...)". Został on sporządzony w celu realizacji zadania własnego gminy, określonego w art. 18 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[29], polegającego na planowaniu i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię, elektryczną i paliwa gazowe.

[Dowód: akta kontroli, str. 100-128]

W „Planie zaopatrzenia (...)" odwołano się do zapisów zawartych w „Programie Ochrony Środowiska Miasta Bielska-Białej" (obowiązującym przed okresem objętym kontrolą), w którym w ramach zadania: „Czyste powietrze w Bielsku-Białej" były wymienione m.in. w obszarze I „ograniczenie niskiej emisji" trzy przedsięwzięcia: „uciepłownienie bielskiej Starówki", „uciepłownienie budynków w centrum miasta" oraz „ograniczenie niskiej emisji w budownictwie rozproszonym".

[Dowód: akta kontroli, str. 120-124]

**„Strategia rozwoju Bielska-Białej do 2020 roku"**[30].

W dokumencie tym zostały zawarte zapisy związane z ochroną środowiska, w tym powietrza przed zanieczyszczeniem. Wskazano, że na poziom zanieczyszczeń powietrza oddziałuje przede wszystkim emisja zanieczyszczeń, których źródłem są systemy grzewcze gospodarstw domowych, kotłownie miejskie i zakładowe, zakłady przemysłowo–usługowe, transport kołowy. Dochodzi do tego napływ zanieczyszczeń z obszarów sąsiednich, tj. Aglomeracji Górnośląskiej, Aglomeracji

[26] Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., zwana dalej „Prawem ochrony środowiska" lub „POŚ".
[27] http//www.katowice.pios.gov.pl/ index.php?/tekst=monitoring/informacje/
[28] Uchwała RM nr XIV/2096/2006 z 24 października 2006 r., zwany dalej: „Planem zaopatrzenia[…]".
[29] Dz. U. z 2012 r., poz.1059 ze zm.
[30] Uchwała RM w Bielsku-Białej nr XX/496/2012 r. z 26 czerwca 2012 r. zwana dalej: „Strategią".

Rybnickiej oraz Aglomeracji Ostrawsko-Karwińskiej. Ze względu na swe położenie i różę wiatrów Bielsko–Biała jest dodatkowo zanieczyszczane ze źródeł niskiej emisji znajdujących się w gminach ościennych.

[Dowód: akta kontroli, str. 246-284]

**„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Bielska-Białej”**[31]**.**

W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało uchwalone 29 maja 2012 r.[32] „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Bielska–Białej, w którym odniesiono się do uwarunkowań dotyczących powietrza atmosferycznego w mieście”[33]. W Studium potwierdzono niezadawalający poziom jakości powietrza atmosferycznego w mieście, na który oddziaływała „emisja zanieczyszczeń z indywidualnych gospodarstw domowych, kotłowni miejskich i zakładowych, zakładów przemysłowo-usługowych, ciągów komunikacyjnych, a także napływ z obszarów sąsiednich, tj. Górnego Śląska, Rybnickiego Okręgu Węglowego oraz Okręgu Ostrawsko-Karwińskiego”. W Studium zwrócono uwagę na to, że „szczególne pogorszenie występuje w okresie grzewczym i związane jest z niską emisją. Możliwości ochrony powietrza atmosferycznego, jakie wynikają np. ze zgazyfikowania miejscowości oraz korzystania z ciepła z EC, czy wód geotermalnych, nie są wykorzystywane, indywidualni użytkownicy korzystają z tańszych, wysokoemisyjnych nośników energii”. W dokumencie tym wskazano, że budownictwo mieszkaniowe powinno być lokalizowane terenach dobrze przewietrzanych, o korzystnych warunkach solarnych i termiczno-wilgotnościowych. W Studium stwierdzono także, iż „Zgodnie z obowiązującymi przepisami, z uwagi na przekroczenia wartości dopuszczalnych w obrębie miasta Bielska-Białej, konieczne jest:

– realizacja ustaleń Programu Ochrony Powietrza atmosferycznego zgodnie z Rozporządzeniem Wojewody Śląskiego nr 16/04 z dnia 24 marca 2004 roku w sprawie określenia Programu Ochrony Powietrza dla strefy miejskiej Bielska-Białej;

– prowadzenie dodatkowych badań w zakresie stężenia benzenu w powietrzu atmosferycznym w celu potwierdzenia ewentualnej potrzeby podjęcia działań na rzecz poprawy jakości powietrza oraz wzmocnienia systemu oceny;

– dla pozostałych zanieczyszczeń, takich jak: dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, ołów, ozon i tlenek węgla konieczne jest utrzymanie jakości powietrza na tym samym lub wyższym poziomie”.

[Dowód: akta kontroli, str. 520-557]

W wyniku badania zapisów zawartych w 16 z 22 miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[34], które weszły w życie w latach 2013-2015 (72,7 %), ustalono, że zawarto w nich zapisy określające m.in. zasady ochrony środowiska, w tym określające ochronę powietrza atmosferycznego, nakazujące zastosowanie mediów w celach grzewczych i technologicznych na obszarach objętych planami nie powodujących przekroczenia: „(...) standardów emisyjnych i standardów jakości środowiska (np. gaz ziemny, energia elektryczna, olej opałowy drewna, wody z sieci ciepłowniczej), bądź systemów ogrzewania opartych na odnawialnych źródłach energii (...)” oraz dopuszczających do „stosowania do celów grzewczych węgla i jego pochodnych pod warunkiem.

[Dowód: akta kontroli, str. 599-602]

W jednym z objętych badaniem mpzp[35] został sformułowany zakaz stosowania źródeł ciepła opalanych paliwem stałym, na terenach w nim oznaczonych ze

[31] Uchwała RM w Bielsku-Białej nr XIX/487/2012 z 29 maja 2012 r., zwane dalej: „Studium”.
[32] Uchwała RM nr XIX/487/2012 z dnia 29 maja 2012 r.
[33] Tom I, Rozdział 4 Środowisko przyrodnicze, pkt 4.4 Powietrze atmosferyczne, str. 135 i nast. – zwane dalej Studium.
[34] mpzp
[35] Uchwała Nr X/169/2015 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 25 sierpnia 2015 r. (lp.163 mpzp) Armii Krajowej, Olszówka.

względu na to, że dotyczyło to obszaru „(...) o szczególnie dużych wartościach krajobrazowych i widokowych, a także w ramach jednego z głównych korytarzy przewietrzania miasta". Zakaz ten został uchylony w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 2 października 2015 r.[36]. Zgodnie z treścią ww. rozstrzygnięcia, zapis ten (§ 7 pkt 1 lit. b ww. mpzp) został zakwestionowany jako naruszający zasady sporządzania planu miejscowego i wykraczał poza kompetencje organów gminy, określone w art. 15 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[37], w związku z art. 96 POŚ. Z uwagi na stanowisko organu nadzoru wyrażone w rozstrzygnięciu, zapis wprowadzający zakaz stosowania źródeł ciepła opalanych paliwem stałym, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Rozwoju Miasta, nie był już wprowadzany w innych mpzp.

[Dowód: akta kontroli, str. 599-602, 607-611]

W wydanych w okresie objętym kontrolą decyzjach, ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji, znajdowały się zapisy dotyczące m.in. warunków zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi[38]. W objętych badaniem decyzjach zawarto zapisy nakładające obowiązek instalacji źródła ciepła niepowodującego uciążliwości dla środowiska.

[Dowód: akta kontroli, str. 558-587, 596, 603-606]

**Kompleksowy program ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczania niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych[39].**

Z ww. programem powiązane były uchwały RM dotyczące sposobu ustalenia trybu postępowania o udzielenie dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania w ramach programu ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery miasta Bielska-Białej z budynków jednorodzinnych z indywidualnymi kotłami węglowymi[40].

[Dowód: akta kontroli, str. 285-351]

**„Plan zrównoważonej gospodarki energetycznej dla miasta Bielska-Białej"[41] oraz „Plan gospodarki niskoemisyjnej wraz z Planem działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP) dla miasta Bielska-Białej"[42].**

Celem opracowania PZGE było przedstawienie raportu zawierającego wyniki inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych z obszaru miasta Bielska-Białej, która miała stanowić podstawę dla „Planu działań na rzecz zrównoważonej energii dla Bielska-Białej", przygotowywanego w ramach „Porozumienia między burmistrzami", tj. przedsięwzięcia na rzecz walki ze zmianami klimatu. W priorytetowych obszarach działań wskazano „sektor mieszkaniowy" jako największe źródło emisji substancji szkodliwych do atmosfery, który jednocześnie cechuje się stosunkowo dużym potencjałem redukcji emisji".

[Dowód: akta kontroli, str.361-364,368-373,379,381]

W projekcie PGNiSEAP mającym zastąpić PZGE, w pkt 5 wpisano m.in. działanie podlegające na „Ograniczeniu emisji z budynków mieszkalnych (PONE

---

[36] Nr IFIII.4131.1.73.2015.

[37] Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. (uprzednio: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), zwana dalej: pzp.

[38] Badaniem objęto próbę 41 pozytywnych decyzji z 813 decyzji wydanych w latach 2013 – 2015 (5% populacji), dotyczących budynków jednorodzinnych, wybraną w drodze losowania prostego bez zwracania. Zbadano także wydane w tych samych latach 23 decyzje odmowne (100% populacji).

[39] Uchwała RM w Bielsku-Białej nr V/61/2007 z 20 lutego 2007 r.-zwane dalej:" PONE".

[40] Uchwały RM w Bielsku- Białej: nr XI/203/2007 z 26 czerwca 2007 r. ze zmianą wprowadzoną uchwałą nr XXIII/609/2008 z 1 kwietnia 2008 r.( dot. 2007 i 2008 r.) oraz uchwały związane z realizacją PONE w kolejnym roku: nr XLI/955/2009 z 29 kwietnia 2009 r. (dot. 2009 r.), LIII/1211/2010 r. z 2 marca 2010 r. (dot.2010 r.), VII/128/2011 z 17 maja 2011 r. ( dot. 2011 r.) , XVI/372/2012 z 28 lutego 2012 r. (dot. 2012 r.), XXII/588/2012 z 23 października 2012 r. (dot. 2013 r.), XXXIV/832/2013 z 24 września 2013 r. (dot. 2014 r.) oraz XLV/1090/2014 z 30 września 2014 r. (dot. 2015 r.)

[41] Uchwała RM w Bielsku-Białej L II/1190/2010 z 26 stycznia 2010 r., zwany dalej: PZGE.

[42] Uchwała RM w Bielsku-Białej z XV/255/2016 z 9 lutego 2016 r. zwany dalej: PGNiSEAP

i termomodernizacja)". Równocześnie w PGNiSEAP zapisano, że: „(...) konieczne jest wdrożenie działań zmierzających do podłączenia jak największej liczby budynków do sieci ciepłowniczej. Podłączenie budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej pozwoliłoby na obniżenie niskiej emisji dzięki likwidacji pieców ceramicznych oraz kotłów węglowych. Przełożyłoby się to bezpośrednio na poprawę jakości powietrza oraz na oszczędności finansowe. Jednak, aby zrealizować założone przedsięwzięcie konieczne jest pozyskanie dofinansowania ze środków publicznych".

[Dowód: akta kontroli, str. 399-407]

W wyżej wymienionych dokumentach programowych i planistycznych nie określono terminów osiągnięcia dopuszczalnych poziomów stężeń PM10, PM2,5 oraz b(a)p, natomiast w części z nich odwoływano się do POP, w którym określone były planowane terminy osiągnięcia dopuszczalnych poziomów stężeń ww. zanieczyszczeń.

[Dowód: akta kontroli, str. 13-99, 100-284, 285-507, 520-557]

Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 2 POŚ, Prezydent opiniował projekty uchwał Zarządu Województwa w sprawie POP. W piśmie z 4 września 2014 r. skierowanym do Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wniósł uwagi do projektu, które dotyczyły m.in.:

– niejednolitego traktowania niektórych miast, w tym Bielska-Białej w zakresie rozliczania wymaganego efektu ekologicznego;
– braku w POP rozdziału określającego „urządzenia dobrej jakości", spełniających wymaganie określone w rozdziale 5.2.2. ww. programu, na które powinno być udzielane dofinansowanie;
– doprecyzowania zapisów zawartych w rozdziale 5.3. dotyczących obowiązków Prezydentów Miast, gdzie została wymieniona m.in. kontrola gospodarstw domowych zgodnie z aktualnymi przepisami, bowiem kontrola przestrzegania spalania odpadów wskazana została w dokumencie jako następny z obowiązków;
– konieczności umieszczenia w dokumencie głównym wskaźników niezbędnych do wyliczenia efektów ekologicznych, dla których jest to możliwe;
– braku określenia rodzaju kosztów (brutto/netto) w tabeli 1 znajdującej się w rozdziale 2 oraz zaniżenia górnej granicy kosztów produkcji ciepła w wypadku podłączenia do sieci cieplnej oraz zawyżenia kosztów instalacji kolektorów słonecznych;
– uściślenia użytej w programie terminologii dotyczących kotłów na biomasę;
– pominięcia w rozdziale 6.1. Bilans paliw – metodyka wykonania i analiza wyników, na rysunku 12, miasta Bielska-Białej;

[Dowód: akta kontroli, str. 612-614]

W zasobach gminnych w okresie objętym kontrolą nie było budynków ogrzewanych węglem.

[Dowód: akta kontroli, str. 369]

Natomiast w miejskich zasobach mieszkaniowych administrowanych przez Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku-Białej znajdowało się 3.718 pieców węglowych, głównie w kamienicach, co ustalono na podstawie bazy ewidencyjnej Biura Gospodarki Odpadami Urzędu dotyczącej kubłów na popiół.

[Dowód: akta kontroli, str. 632, 643]

Dokumenty planistyczne i programowe obowiązujące w gminie Bielsko-Biała w okresie objętym kontrolą były spójne z obowiązującym i poprzednim POP.

[Dowód: akta kontroli, str.13-507,1280-1320]

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[43], w okresie objętym kontrolą Rada Miejska[44] rozpatrywała[45] informacje WIOŚ pt. „Stan środowiska w województwie śląskim".

[Dowód: akta kontroli, str. 508-519, 825]

**3. Finansowanie ochrony powietrza przed niską emisją w gminie.**

Opis stanu faktycznego

Nakłady[46] poniesione przez Urząd w latach 2013-2015 na ochronę powietrza przed niską emisją wyniosły odpowiednio: 16.153,7 tys. zł w 2013 r., 36.597,3 tys. zł w 2014 r. oraz 5.972,5 tys. zł w 2015 r. Środki na ww. cel pochodziły z budżetu Gminy oraz ze źródeł zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. 914]

Wysokość środków z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 POŚ, jaka była w dyspozycji Urzędu, wynosiła w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 992,2 tys. zł w 2013 r.; 2.050,5 tys. zł w 2014 r. i 2.478,9 tys. zł w 2015 r. Ww. środki zostały przeznaczone na sfinansowanie zadań dotyczących ochrony środowiska, określonych w art. 403 ust. 1 i 2 ww. ustawy, w tym na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, tj. w wysokości 350,5 tys. w 2013 r. (35,3%), 139,7 tys. w 2014 r. (6,8%) i 253,0 tys. w 2015 r. (10,2%).

[Dowód: akta kontroli str. 914, 1162, 1164, 1171, 1179, 1185-1187, 1195-1199]

Wysokość środków zewnętrznych, pozyskanych przez Urząd na ochronę powietrza, kształtowała się w latach objętych kontrolą następująco:

– 14.424,0 tys. zł w 2013 r. – w tym 710,6 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach[47], z czego 580,0 tys. zł zostało przeznaczone na dopłaty w ramach programu dotyczącego ochrony powietrza atmosferycznego w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery z budynków mieszkalnych i 130,6 tys. zł na termomodernizację budynków gminnych; 13.713,5 tys. zł pozyskano z środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa śląskiego na lata 2007-2013[48], które to środki zostały przeznaczone na budowę chodników, ścieżek rowerowych i wiat oraz na remonty nawierzchni ulic.

[Dowód: akta kontroli str. 914-917, 1269]

– 30.533,8 tys. zł w 2014 r. – w tym 247,9 tys. z NFOŚiGW jako dotacja w ramach programu „KAWKA–Likwidacja niskiej emisji"[49]; 2.023,8 tys. zł z WFOŚiGW, z czego 400,0 tys. zł zostało przeznaczone na dopłaty na wymianę źródeł ciepła oraz 1.623,8 tys. zł na termomodernizację budynków gminnych; 10.295,7 tys. zł. – środki pozyskane w ramach RPO WSL 2007-2013, priorytet 5 środowisko, działanie 5.3. czyste powietrze i odnawialne źródła energii. Środki te

---

[43] Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.

[44] Zwana dalej: RM.

[45] Uchwały RM w Bielsku-Białej: nr XXIX/718/2013 z 26 marca 2013 r. (informacja WIOŚ za 2011 r.), nr XL/942/2014 z 25 marca 2014 r. (informacja WIOŚ za 2012 r.), nr VII/88/2015 z 28 kwietnia 2015 r. (informacja WIOŚ za 2013 r.), protokół Nr XVI/2016 z sesji RM w dniu 22 marca 2016 r. pkt. 8 ( informacja WIOŚ za 2014 r.).

[46] Nakłady bezpośrednio wpływające na jakość powietrza - dotacje na odnawialne źródła energii, dotacje na wymianę starych kotłów opalanych węglem na ekologiczne źródła ciepła. Nakłady pośrednio wpływające na jakość powietrza - termomodernizacja, ograniczenie emisji ze źródeł komunikacyjnych, mechanizmy zmniejszające uciążliwość ruchu samochodowego oraz poprawa oznakowania dróg, budowa, modernizacja oraz remonty dróg, czyszczenie ulic, budowa ścieżek rowerowych, polityka parkingowa na terenie miasta, rozwój komunikacji publicznej oraz zintegrowany transport na terenie powiatu.

[47] dalej zwanego „WFOŚiGW".

[48] dalej zwanego „RPO WSL 2007-2013".

[49] Ogólnopolski program, którego celem jest walka z zanieczyszczeniem powietrza w miastach, w których regularnie odnotowywane są przekroczenia dopuszczalnego stężenia pyłów.

zostały przeznaczone na termomodernizację budynku szkolnego wraz z montażem kolektorów słonecznych.

[Dowód: akta kontroli str. 914, 916, 918]

– 1.360,4 tys. zł w 2015 r., którą to kwotę Urząd pozyskał z WFOŚiGW, z czego 499,9 tys. zł zostało przeznaczone na dopłaty na wymianę źródeł ciepła oraz 861,3 tys. zł na termomodernizację budynków gminnych podłączonych do sieci ciepłowniczej.

[Dowód: akta kontroli str. 914, 1237]

Urząd, w ramach działań dotyczących ochrony powietrza, w części odnoszącej się do eliminacji niskiej emisji z kotłowni przydomowych, w latach 2004-2015 udzielił dotacji na wymianę 1.680 szt. starych kotłów węglowych na nowoczesne źródła ciepła. Ze środków pochodzących z Miejskiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a następnie ze środków własnych przeznaczonych na zadania z zakresu ochrony środowiska, w latach 2004-2011 wymieniono 580 szt. kotłów. W ramach PONE w latach 2007-2015, na bazie pożyczki z WFOŚiGW wymieniono 1.100 szt. kotłów.

[Dowód: akta kontroli str. 920]

W latach 2013–2015 na terenie Gminy wymieniono 344 niskosprawnych kotłów opalanych węglem[50] na ekologiczne źródła ciepła, w tym 300 szt. w ramach PONE. Łączne zaangażowanie środków publicznych w przedsięwzięcie (środki własne gminy i pożyczka z WFOŚiGW) wyniosło 2.212,1 tys. zł. Szacunkowy efekt ekologiczny powyższych działań, polegający m.in. na redukcji emisji pyłu PM10 wyniósł 55,43 Mg, tym samym orientacyjny koszt redukcji 1kg pyłu PM10, przy zaangażowaniu środków publicznych, kształtował się na poziomie 39,91 zł.

Szacunkowy koszt redukcji 1 kg pyłu PM10, przy uwzględnieniu środków własnych inwestorów dokonujących wymiany systemów grzewczych[51], wyniósł 65,30 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 913, 1208, 1249, 1265]

W okresie objętym kontrolą, Urząd w ramach środków przeznaczonych na sfinansowanie zadań dotyczących ochrony środowiska udzielał dotacji w wys. 3 tys. zł na zastosowanie odnawialnych źródeł energii, i tak:

– w 2013 r. wydatkowano na ten cel 291 tys. zł. przyznając 96 dotacji na montaż kolektorów słonecznych oraz jednej na pompę ciepła,

– w 2014 r. wydatkowano 90 tys. zł z przeznaczeniem na montaż: 22 kolektorów słonecznych, czterech pomp ciepła, dwa komplety paneli fotowoltaicznych oraz dwie dotacje na zastosowanie rekuperatora,

– w 2015 r. przyznano 26 dotacji w łącznej kwocie 78 tys. zł z przeznaczeniem na montaż 13 kolektorów słonecznych, czterech pomp ciepła, siedmiu kompletów paneli fotowoltaicznych oraz dwóch rekuperatorów.

[Dowód: akta kontroli str. 921, 923, 930-931, 933]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą 20,8 % wszystkich środków wydatkowanych przez Gminę (pochodzących ze środków własnych oraz pozyskanych ze źródeł zewnętrznych) na ograniczanie niskiej emisji przeznaczono na instalacje kolektorów słonecznych, które charakteryzują się niskim wskaźnikiem efektywności ekonomiczno-ekologicznej i w niewielkim stopniu wpływały na ograniczenie niskiej emisji. Środki te, wydatkowane na bardziej efektywne ekologicznie przedsięwzięcia (wymiana kotłów grzewczych lub podłączaniu

[50] W 2013 r. w 124 budynkach, w tym w 24 należących do Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bielsku – Białej (ZGM); w 2014 w 108 budynkach, w tym w 8 należących do ZGM i w 2015 r. 112 budynkach, w tym w 12 ZGM.

[51] Udział własny inwestorów wyniósł łącznie w latach 2013-2015 1.407,66 tys. zł.

nieruchomości do sieci ciepłowniczej) przyniosłyby, zdaniem NIK, znacznie większą redukcję zanieczyszczeń, których źródłem jest niska emisja.

Opis stanu faktycznego

PONE po raz pierwszy został przyjęty Uchwałą nr V/61/2007 Rady Miejskiej w Bielsku–Białej z dnia 20 lutego 2007 r. i w latach objętych kontrolą był kontynuowany. W okresie tym wymieniono 300 szt. starych pieców węglowych, a łączny koszt ich wymiany wyniósł 3.205,7 tys. zł[52], z tego udział własny mieszkańców - 1.407,7 tys. zł (43,9 %), dopłaty ze środków własnych Gminy - 319,0 tys. zł (9,9 %) oraz środki z WFOŚiGW - 1.479,1 tys. zł (46,2 %).

[Dowód: akta kontroli str. 935-938]

W umowach pożyczki zawieranych w latach 2013 i 2014 z WFOŚiGW na sfinansowanie PONE, jako efekt ekologiczny określono wielkość zmniejszenia emisji zanieczyszczeń pyłowo–gazowych do atmosfery (efekt minimalny): pył – 9.314 kg/a; $SO_2$ – 3.971 kg/a; $NO_x$ – 154 kg/a; CO – 6.911 kg/a b(a)p – 2,2 kg/a oraz $CO_2$ – 307.156 kg/a.

W 2015 r., w związku z wprowadzoną przez WFOŚiGW zmianą metodologii wyliczania wielkości emisji, efekt ekologiczny został określony na następującym poziomie: pył – 3.326 kg/a; $SO_2$ – 1.552 kg/a; $NO_x$ – 139 kg/a; CO – 6.236 kg/a b(a)p – 1,9 kg/a oraz $CO_2$ – 297.036 kg/a. Urząd, zgodnie z postanowieniami umów, jako potwierdzenie uzyskanego efektu ekologicznego, składał do WFOŚiGW oświadczenia o jego uzyskaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 939, 951, 1006, 1019, 1086, 1097]

Uzyskany efekt ekologiczny odpowiadał efektowi planowanemu. Jako potwierdzenie efektu rzeczowego zrealizowanych projektów Urząd sporządzał i przekazywał do WFOŚiGW zestawienia zadań zrealizowanych w ramach PONE, wg wzoru obowiązującego w Funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 970-976, 1050-1056, 1119-1125]

Szczegółowej analizie poddano 15 umów z inwestorami (właścicielami budynków) o dofinansowanie wymiany źródła ciepła (5 % umów zawartych w okresie objętym kontrolą). Ustalono, że kwota dotacji nie przekroczyła 6 tys. zł, a prowadzona dokumentacja była zgodna z wymogami określonymi w regulaminach dla dofinansowania wymiany i likwidacji starych, nieekologicznych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych w ramach PONE. Dodatkowo Gmina przechowywała, zgodnie z postanowieniami umów z WFOŚiGW, m.in. protokoły odbioru końcowego i przekazania do użytkowania zadań realizowanych w ramach PONE, uwierzytelnione kserokopie: faktur, certyfikatów energetyczno-emisyjnych kotłów węglowych, które to dokumenty stanowiły podstawę do rozliczenia z WOFOŚiGW współfinansowanych programów.

[Dowód: akta kontroli str. 935-938]

**4. Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące szkodliwości zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez niską emisję.**

Opis stanu faktycznego

Działania edukacyjno-informacyjne, w zakresie ograniczenia niskiej emisji związane były bezpośrednio z programem dofinansowania wymiany kotłów węglowych[53] i były realizowane poprzez:

– ogłoszenia informacyjne o PONE w prasie i radiu;
– kolportaż ulotek „Czy niska emisja jest szkodliwa", broszur informacyjnych „Czy niska emisja może nam zaszkodzić" oraz ulotek edukacyjnych dotyczących

[52] 1.065,1 tys. zł w 2013 r., 1.054,4 tys. zł w 2014 r. i 1.086,2 tys. zł w 2015 r.
[53] W latach poprzednich tj. 2007 i 2010 było organizowane w ramach Targów Budownictwa w Bielsku-Białej stoisko informacyjne dotyczące PONE.

eksploatacji i zasad działania kotłów dopuszczonych do zainstalowania w ramach programu PONE;

– tablica informacyjna programu PONE;

– informacja o PONE na edukacyjnej stronie internetowej www. miastodobrejenergii.pl;

– zorganizowaną przez spółkę Therma[54] (operatora PONE) wystawę kotłów ekologicznych.

[Dowód: akta kontroli, str.635-636, 694-701,1228-1231,1259-1261,1277-1278]

Wyżej wymienione działania nie podlegały ewaluacji, natomiast niektóre z nich podlegały wyrywkowej ocenie. Dotyczyło to działań w ramach:

– projektu ENGAGE, podczas którego wykonywano działania edukacyjne w zakresie ochrony powietrza i klimatu. Monitoring prowadzono w oparciu o wypełnione ankiety przez 76 osób fizycznych oraz firmy;

– projektu Euronet 50/50[55] przeznaczonego do realizacji w szkołach poprzez zachęcanie do oszczędzania energii. Ocena była dokonywana przez Polską Sieć Energie Cites, do której należy miasto Bielsko-Biała[56], poprzez działania edukacyjne oraz monitorowanie konsumpcji energii.

W Gminie organizowane były w okresie objętym kontrolą konkursy „Szanuj energię, chroń klimat" w ramach kampanii „Bielsko-Biała chroni klimat". Konkursy były adresowane do placówek oświatowych i miały na celu zainteresowanie tematyką zrównoważonego rozwoju, oszczędzania energii i ochrony klimatu przy zaangażowaniu nauczycieli (koordynatorów). Działania edukacyjne dla dzieci były prowadzone w formie lekcji o charakterze warsztatowym.

Ponadto Urząd szacował, że w corocznie organizowanych „Beskidzkich Festiwalach Dobrej Energii", na których były propagowane m.in. treści związane z ograniczeniem niskiej emisji uczestniczyło około 2.000–3.000 osób.

[Dowód: akta kontroli, str.635-636,694-701, 849-911,1228-1231,1259-1261,1277-1278]

**5. Współpraca Miasta Bielska-Białej z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu poprawy jakości powietrza.**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował z ościennymi gminami projektów infrastrukturalnych zmierzających do poprawy jakości powietrza. Pełnomocnik Prezydent Miasta ds. Zrównoważonego Rozwoju wyjaśnił, m.in., że: „(...)Biuro Zarządzania Energią Urzędu Miejskiego brało udział w projekcie Euroregionu Beskidy pod nazwą „Zrównoważony Rozwój w Euroregionie Beskidy", którego celem było kształtowanie postaw odpowiedzialnego korzystania ze środowiska i zasobów energetycznych wśród społeczności pogranicza polsko-czeskiego". Projekt ten po stronie polskiej obejmował miasto Bielsko-Biała, powiat bielski, pszczyński i żywiecki. W latach wcześniejszych ww. gminy (poza gm. Brenna) uczestniczyły w „Porozumieniu CITY_SEC" dotyczącym niezależności energetycznej danego regionu.

[Dowód: akta kontroli, str. 827-847]

Pełnomocnik ponadto wyjaśnił, że „Głównym problemem jaki występuje we współpracy w dziedzinie ochrony powietrza z ościennymi jednostkami samorządu terytorialnego wydaje się być brak ciągłości (zjawisko „akcyjności") i niedostatek środków finansowych do jej krzewienia".

[Dowód: akta kontroli, str.828]

[54] Przedsiębiorstwo Komunalne "Therma" Spółka z o. o.
[55] http://euronet50-50max.eu/pl.
[56] http://www.pnec.org.pl/pl/stowarzyszenie/czlonkowie-zwyczajni.

Miasto Bielsko-Biała podejmowało również ponadregionalną współpracę dotyczącą poprawy jakości powietrza, w tym m.in. uczestniczyło w pracach:

– Komisji efektywności energetycznej Śląskiego Związku Gmin i Powiatów;
– Grupy Wymiany Doświadczeń Związku Miast Polskich;
– Stowarzyszenia Polska Sieć Energy Cites;
– europejskiego stowarzyszeniu Energy Cities;
– europejskiego „Porozumienia Burmistrzów" (miast deklarujących obniżenie emisji $CO_2$).

[Dowód: akta kontroli, str.636-637, 1228-1231,1259-1261,1277-1278]

**6. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska dotyczących ochrony powietrza oraz przepisów o czystości i porządku w gminach w zakresie zagadnień, które mogą być powiązane z przeciwdziałaniem niskiej emisji.**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 379 ust. 1 i 2 POŚ, Prezydent Miasta powierzył obowiązki w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska funkcjonariuszom Straży Miejskiej. Pracownicy Urzędu nie posiadali ww. upoważnień.

[Dowód: akta kontroli, str. 702-703, 808-814]

Do Wydziału Ochrony Środowiska UM w Bielsku-Białej wpływały informacje przekazywane przez mieszkańców miasta, dotyczące podejrzenia zanieczyszczenia powietrza w wyniku spalania, m.in. śmieci oraz tzw. „uciążliwości zapachowych" związanych z eksploatacją wysypiska śmieci. W okresie objętym kontrolą WOŚ podjął czynności w związku z 13 takimi informacjami (sześć w 2013 r., dwie w 2014 r. i pięć w 2015 r.), które zgodnie z treścią były związane z zanieczyszczeniem powietrza w wyniku spalania paliw w kotłowniach znajdujących się w budynkach jedno i wielorodzinnych.

[Dowód: akta kontroli, str. 644-649]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pracownicy WOŚ, przeprowadzali w latach 2013-2015 czynności o charakterze kontrolnym reagując na składane do WOŚ zgłoszenia o podjęcie działań w związku z podejrzeniem spalania w kotłowniach odpadów, nie posiadając upoważnienia do kontroli, o którym mowa w art. 379 ust. 2 POŚ. Czynności tych nie wykonywali jednak na podstawie art. 379-380 POŚ, lecz prowadzili ,jak wyjaśniono, tzw. „administracyjne czynności wyjaśniające w celu właściwej kwalifikacji zgłoszonego zdarzenia" na terenie prywatnych nieruchomości – w dwóch przypadkach u osób fizycznych oraz w dwóch przypadkach w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Przeprowadzone czynności, które - w ocenie NIK - miały charakter kontrolny, zostały udokumentowane przez pracowników WOŚ w „protokołach oględzin". W protokołach tych, oprócz udokumentowania samej czynności oględzin miejsca I/lub urządzeń znajdujących się w budynku lub obiekcie, znajdowały się zapisy wskazujące na odbieranie od kontrolowanych wyjaśnień, oświadczeń oraz prowadzenia przez pracowników przeglądu dokumentów.

[Dowód: akta kontroli, str. 647-685, 799, 801, 823-824,1409,1412]

W sprawie charakteru i podstaw prawnych ww. czynności upoważniony Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: „*Pracownicy WOŚ przeprowadzali wyłącznie czynności administracyjne w celu przeprowadzenia właściwej kwalifikacji zgłoszonego zdarzenia. Nie przeprowadzano czynności kontrolnych*".

[Dowód: akta kontroli, str. 799]

W tej samej sprawie Pełnomocnik Prezydenta Miasta Bielska-Białej ds. Zrównoważonego Rozwoju podał, że pracownicy WOŚ nie przeprowadzali czynności kontrolnych u osób fizycznych na podstawie art. 379 POŚ. Przeprowadzali natomiast oględziny jako dowód w postępowaniu administracyjnym (*art. 75 § 1 Kodeks postępowania administracyjnego)*[57]*. Z oględzin sporządzany był protokół, stosownie do art. 67 § 2 pkt 3 kpa".*

[Dowód: akta kontroli, str. 625]

W tej samej sprawie Naczelnik WOŚ stwierdził, że „*w trakcie wizji terenowych podejmowane były wyłącznie administracyjne czynności wyjaśniające w celu właściwej kwalifikacji zgłoszonego zdarzenia*", a ponadto wyjaśnił: „*Pracownicy WOŚ nie przeprowadzali czynności kontrolnych u osób fizycznych. Przeprowadzali natomiast oględziny jako dowód w administracyjnym postępowaniu wyjaśniającym (art. 75 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego). Z oględzin sporządzany był protokół, stosownie do art. 67 § 2 pkt 3 kpa*". „*W związku z zawiadomieniami o nieprawidłowościach zostały przeprowadzone postępowania wyjaśniające (zgłaszający nie są stronami postępowania). W celu kwalifikacji prawnej sprawy dokonano oględzin stanu faktycznego. Uczestników nie informowano o wszczęciu postepowania wyjaśniającego. Sprawy te nie kwalifikowały się do wydania decyzji w trybie art. 362 lub 363 POŚ*".

[Dowód: akta kontroli, str. 1409, 1412]

Zdaniem NIK, ww. „administracyjne czynności wyjaśniające" prowadzone przez pracowników WOŚ na terenie nieruchomości prywatnych były czynnościami mieszczącymi się w pojęciu kontroli (oględziny, wyjaśnienia, przyjmowanie oświadczeń i inne), w związku z czym powinny być prowadzone na podstawie unormowań art. 379-380 POŚ. Stosownie do art. 379 ust. 2 POŚ, Prezydent Miasta może upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych, o których tam mowa, pracowników podległego mu Urzędu Miasta. Stosownie do art. 380 POŚ, z czynności kontrolnych sporządza się protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej i który podpisują kontrolujący oraz kierownik kontrolowanego podmiotu lub kontrolowana osoba fizyczna.

# IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[58], wnosi o zapewnienie prawidłowego realizowania obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, stosownie do unormowań art. 379-380 POŚ.

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

[57] Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm. (aktualnie: Dz. U z 2016 r. poz. 23 ze zm.), zwany dalej: kpa.
[58] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK".

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Katowice, dnia 9 września 2016

**Najwyższa Izba Kontroli**
**Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący**
**Bogusław Gębica**
**Doradca ekonomiczny**

……